



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Maria Teresa POLVERINO	Presidente
Donato CENTRONE	Consigliere (relatore)
Alessandro VISCONTI	Consigliere
Elisabetta CONTE	Primo Referendario
Federica LELLI	Referendario
Massimiliano MAITINO	Referendario

Nella camera di consiglio del 30 maggio 2024 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la nota prot. 2796 del 24 aprile 2024, con la quale il Consiglio delle autonomie locali ha trasmesso la richiesta di parere prot. n. 35 del 23 aprile 2024, formulata dal Comune di Genova (GE) in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza n. 25/2024 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio del 30 maggio 2024 per deliberare sulla ridetta richiesta di parere;

Udito in camera di consiglio il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Comune di Genova, con nota n. 35 del 23 aprile 2024, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, ha formulato richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, in ordine all'interpretazione dell'art. 1, commi 816- 817 e 821, della legge n. 160 del 2019, con particolare riferimento ai limiti all'autonomia regolamentare

dell'Ente nel riconoscimento di esenzioni all'applicazione del canone unico patrimoniale (come da citato comma 821) ed alla possibilità di intervento per ripristinare la parità di trattamento tra operatori, messa in discussione dalle esenzioni disposte *ex lege* per i *dehors* emergenziali. Più specificatamente, l'istanza, articolata in quattro quesiti, chiede se:

- il Comune possa individuare le fattispecie che, in quanto ritenute particolarmente meritevoli, possano essere esentate dall'applicazione del canone, senza nessun altro limite, se non la copertura delle minori entrate, ovvero se, per l'individuazione di tali fattispecie, si debba anche verificare la sussistenza di un rapporto di equivalenza tra il costo dell'utilizzo del suolo pubblico ed i benefici che ci si aspetta di conseguire a vantaggio della collettività e, in questo caso, se il rapporto debba essere necessariamente tradotto in termini economici;
- qualora si ritenga sussistere un potere discrezionale per il Comune, senza che sia necessaria una valutazione comparativa tra i vari interessi in gioco o una stretta correlazione economica tra il beneficio potenziale per l'Ente e la minore entrata, se i principi di buona amministrazione richiedano comunque la necessità della fissazione di un termine massimo di durata dell'esenzione, parametrato, ad esempio, allo strumento di programmazione, con cui si dovrà trovare copertura alle minori entrate che conseguono all'esenzione ovvero se l'esenzione possa essere riconosciuta per tutta la durata della concessione;
- l'eventuale esenzione debba essere parametrata alle spese sostenute dall'operatore per conseguire il beneficio, con possibile estensione dell'esenzione a quei *dehors* che, già esistenti alla data in cui verranno approvati i criteri di esenzione, prima della scadenza decennale del titolo concessorio, presentino un progetto di adeguamento alle indicazioni tecniche che verranno emanate dall'Amministrazione per il rilascio o rinnovo del titolo;
- sia possibile riconoscere, in via transattiva, una somma economica pari al canone di occupazione del suolo relativo al periodo 1° aprile 2022-31 dicembre 2023, a vantaggio degli operatori (titolari di *dehors* rilasciati ante emergenza *Covid*), che non hanno più beneficiato, dal 1° aprile 2022, di alcun esonero, nonostante la sostanziale identità con altri soggetti.

L'istanza di parere ricorda le ipotesi di esenzione previste nella medesima legge n. 160 del 2019 (lettere *i*, *d*) e *r*) del comma 833), per le quali il legislatore non ha ritenuto necessaria la correlazione con la quantificazione monetaria di un risparmio di spesa per l'Ente. Rammenta, inoltre, con specifico riguardo all'occupazione del suolo pubblico tramite *dehors*, le fattispecie di esenzione dettate dal legislatore durante il periodo dell'emergenza da *Covid-19*, disposte a

prescindere da valutazioni sul gettito (richiama, in proposito, l'art. 181 del d.l. 34 del 2020; l'art. 9-ter del d.l. 137 del 2020; l'art. 1, comma 706, della legge n. 234 del 2021; l'art. 10-ter del d.l. 21 del 2022, che aveva disposto la proroga, fino al 30 settembre 2022, dell'autorizzazione all'utilizzazione temporanea del suolo pubblico, consentendo alle singole amministrazioni la scelta di disporre la riduzione o l'esenzione dal pagamento del canone).

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto, anche se sottoscritta dal Vicesindaco, contiene puntuale riferimento all'assenza o impedimento temporaneo del Sindaco, circostanza prevista nell'art. 53 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (in termini la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 11/2020/QMIG) ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle autonomie locali.

Quanto ai limiti oggettivi, occorre rilevare come la norma preveda la facoltà di chiedere pareri "*in materia di contabilità pubblica*", senza attribuire alle Sezioni regionali della Corte dei conti una funzione consultiva a carattere generale. La Sezione delle Autonomie, già nell'adunanza del 27 aprile 2004, aveva fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n. 5/SEZAUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, precisando che quest'ultima va ristretta alla materia della contabilità pubblica, quindi alle norme ed ai principi che regolano la formazione dei bilanci e la gestione contabile o finanziaria. In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con una pronuncia di coordinamento emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (delibera n. 54/CONTR/2010), hanno precisato, esprimendo principi vincolanti per le Sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva in esame. In particolare, è stato affermato che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione "*in materia di contabilità pubblica*", che conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa. Inoltre, hanno affermato che non sono condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di "*contabilità pubblica*" qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa. I

riferiti principi di diritto sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, in successive pronunce (per esempio, deliberazioni n. 60/CONTR/2010 e n. 1/CONTR/2011), nonché dalla Sezione delle autonomie che, per esempio, nella deliberazione n. 3/QMIG/2014, ha ritenuto che, in tanto una richiesta di parere può essere ammissibile, in quanto tratti di questione che, tendenzialmente, attenga ad una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo su bilanci e contabilità delle autonomie territoriali. Tali limiti di accesso sono stati ribaditi in altro pronunciamento nomofilattico (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 24/2019/QMIG), in cui è stato sottolineato come la presenza di pronunce di organi giurisdizionali può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla materia della contabilità pubblica, in quanto si tratta di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico.

I quesiti prospettati dal Comune istante risultano ammissibili sotto il profilo oggettivo, attenendo all'interpretazione delle norme di legge disciplinanti il canone unico patrimoniale, che si inquadrano nell'ambito della contabilità pubblica riguardando la regolamentazione dell'acquisizione di entrate (funzionale a una sana gestione finanziaria). In termini di ammissibilità, in ragione della riconduzione alla materia della contabilità pubblica, anche Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 93/2023/PAR. Tuttavia, in aderenza all'orientamento adottato dalla magistratura contabile per quesiti involgenti la medesima materia (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 80/2024/PAR), la funzione consultiva può essere resa offrendo esclusivamente una lettura interpretativa delle norme di contabilità pubblica che regolano il canone unico patrimoniale, senza potersi estendere a valutazioni amministrative di tipo discrezionale, quali quelle prospettate, nella puntuazione dei quesiti, dal Comune istante (che potrà conformare il proprio regolamento, in ragione delle esigenze concrete da soddisfare, anche sulla base dei principi di diritto affermati nel presente parere).

Non risulta ammissibile, invece, in quanto non ponente un dubbio interpretativo in materia di contabilità pubblica, il quarto quesito avanzato dal Comune, incentrato, peraltro, in modo non chiaro, sulla possibilità di riconoscere, in via transattiva, una somma economica pari al canone di occupazione del suolo relativo al periodo 1° aprile 2022-31 dicembre 2023, a vantaggio degli operatori, che non hanno più beneficiato, dal 1° aprile 2022, di alcuna esenzione (sulla base delle norme di legge statali di tipo emergenziale, in precedenza

indicate), nonostante la sostanziale identità con altri soggetti. Per la possibilità, in generale, da parte degli enti territoriali, di stipulare transazioni, e, soprattutto, sui relativi presupposti e limiti, può farsi rinvio ai principi affermati nelle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo per la Campania n. 21/2022/PAR, per l'Abruzzo, n. 343/2021/PAR, per la Puglia, n. 29/2029/PAR e per la Lombardia, n. 108/2018/PAR, nonché alla sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Umbria n. 9/2022.

MERITO

I. Il comma 816 della legge n. 160 del 2019 ha istituito il c.d. *"canone unico di patrimoniale"*, stabilendo che, a decorrere dal 2021, il *"canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria"* (denominato nella legge *"canone"*) sia istituito dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane in sostituzione di tassa e canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, dell'imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni, del canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari e del canone di cui all'articolo 27, commi 7 e 8, del Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), limitatamente alle strade di pertinenza dei comuni e delle province.

La disciplina contenuta nella legge n. 160 del 2019, approvata poco prima dell'emergenza economico-sanitaria prodotta dalla pandemia da *Covid-19*, ha visto, di fatto, differita la propria applicazione a regime, in ragione della disciplina eccezionale e temporanea, approvata dal legislatore per far fronte alla citata emergenza. Tuttavia, con il progressivo venir meno delle deroghe introdotte in materia (aventi fonte, fra gli altri, nell'art. 9-ter del d.l. n. 137 del 2020, convertito dalla legge n. 176 del 220, nell'art. 1, commi 451, 706 e 707, della legge n. 234 del 2021, nell'art. 65, comma 6, del d.l. n. 73 del 2021, convertito dalla legge n. 106 del 2021, nell'art. 1, comma 751, della legge n. 197 del 2022, nell'art. 1, comma 427, della legge n. 213 del 2023) comuni, province e città metropolitane sono state chiamate a dare concreta applicazione alla riferita disciplina, mediante apposita regolamentazione.

Il comma 817, in aderenza all'autonomia finanziaria e tributaria riconosciuta dalla Costituzione agli enti territoriali (art. 119, commi primo e secondo), dispone che il canone sia disciplinato dagli enti *"in modo da assicurare un gettito pari a quello conseguito dai canoni e dai tributi che sono sostituiti dal canone, fatta salva, in ogni caso, la possibilità di variare il gettito attraverso la modifica delle tariffe"*. La norma di legge statale, pertanto, nel delimitare l'esercizio dell'autonomia regolamentare degli enti locali in materia, prevede un vincolo finanziario

complessivo, funzionale, da un lato, ad evitare che la nuova disciplina possa impattare negativamente sugli equilibri di bilancio, ma, dall'altro, a consentire agli enti adeguata autonomia nell'individuazione di tariffe, riduzioni ed esenzioni (come reso palese anche dai successivi commi 821, 832 e 834).

Il presupposto del canone è, invece, stabilito direttamente dalla legge statale, che, al comma 819, lo individua nella: *a)* occupazione, anche abusiva, delle aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti e degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico; *b)* diffusione di messaggi pubblicitari, anche abusiva, mediante impianti installati su aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti, su beni privati laddove siano visibili da luogo pubblico o aperto al pubblico ovvero all'esterno di veicoli adibiti a uso pubblico o a uso privato (il comma 820 precisa che l'applicazione del canone dovuto per la diffusione dei messaggi pubblicitari, di cui all'indicata lettera *b)* esclude l'applicazione del canone dovuto per le occupazioni di cui alla lettera *a)*).

Il comma 821, completando (e facendo salvo) quanto disposto dal precedente comma 817 in punto di invarianza di gettito, rimette a un regolamento (di competenza del consiglio, da adottare ai sensi e nei termini di cui all'art. 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446) la disciplina specifica del canone patrimoniale, prevedendo, espressamente, fra gli altri (lett. *f)*), che il ridetto regolamento possa individuare *"ulteriori esenzioni o riduzioni"* rispetto a quelle disciplinate direttamente dalla legge (in particolare, nel comma 833).

Il legislatore ha previsto espressamente fattispecie in cui il canone può essere *"ridotto"* (commi 832 e 834, che rimette la disciplina alla regolamentazione interna) o *"modificato"* (commi 826 e 827, che richiamano, a fondamento, il comma 817 e la conseguente, esposta, esigenza di garantire gli equilibri di bilancio), nonché quelle direttamente oggetto di *"esenzione"* (comma 833, in cui la decisione, politica, è stata effettuata a monte dallo Stato).

Oltre a quanto previsto direttamente dalla legge, il comma 821, *lett. f)*, consente ai comuni di individuare, nell'esercizio della propria potestà regolamentare, ulteriori ipotesi di *"esenzione"* o di *"riduzione"*, purché queste ultime consentano di garantire l'invarianza di gettito rispetto *"a quello conseguito dai canoni e dai tributi che sono sostituiti dal canone"* (oltre che, in generale, profilo che non investe, naturalmente, la sola regolamentazione del canone in parola, il mantenimento degli equilibri complessivi di bilancio).

Il legislatore nazionale, nel rivedere la disciplina di tasse e canoni per l'occupazione di spazi

ed aree pubbliche (come elencate nel comma 816), unificandole in un unico *“canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria”*, ha, da un lato, uniformato, su tutto il territorio nazionale, i presupposti impositivi (comma 819) e, in linea generale, le tariffe (commi 826 e seguenti), riconoscendo, tuttavia, dall’altro, in omaggio all’autonomia finanziaria e impositiva riconosciuta dalla Costituzione, la possibilità, nell’esercizio della potestà regolamentare, di modificare le tariffe e di prevedere riduzioni (commi 821, 832 e 834) o esenzioni (comma 821), salvo il limite dell’invarianza di gettito (comma 817).

L’esercizio, da parte di un ente locale, di tali facoltà discrezionali, trovando direttamente fonte nel dettato legislativo statale, non produce una disparità di trattamento fra titolari di autorizzazioni o concessioni all’utilizzo di suolo pubblico o fra le varie aree del territorio nazionale, purché (la disparità) sia mantenuta nell’ambito della cornice, in particolare di tipo finanziario, prevista dalla normativa primaria.

Naturalmente, la concreta regolamentazione da parte del singolo comune, oltre che aderente alle prescrizioni legislative citate, non può che essere ispirata dall’esigenza di perseguire l’interesse pubblico della comunità amministrata. Di conseguenza, pur non essendo necessaria una formale motivazione (trattandosi di atto regolamentare, cfr. art. 3, comma 2, legge n. 241 del 1990), vanno esplicitate, nella delibera approvativa, le ragioni che inducono il comune a riconoscere specifiche riduzioni o esenzioni per specifiche categorie di soggetti, operatori economici o di attività (quali, per esempio, i benefici a vantaggio della collettività o del medesimo comune, in termini di minore spesa per l’erogazione di servizi pubblici).

Analogamente, pur non prevedendo la legge direttamente un limite temporale per le fattispecie di riduzione o esenzione, principi di buona amministrazione e sana gestione finanziaria suggeriscono (anche in osservanza del vincolo di invarianza di gettito, imposto dal citato comma 817) la predeterminazione di un termine massimo di durata, parametrato, ad esempio, al ciclo della programmazione di bilancio, in modo da poter monitorare le minori entrate prodotte e darvi adeguata tempestiva copertura nel caso in cui i risultati della gestione finanziaria non rispettino le previsioni.

P.Q.M.

in riscontro all’istanza di parere presentata dal Comune di Genova, la Sezione regionale di controllo per la Liguria ritiene che *“i comuni, nell’esercizio dell’autonomia regolamentare attribuita dalla legge statale, e nei limiti da quest’ultima stabiliti (tesi, in particolare, a garantire*

invarianza di gettito ed equilibri di bilancio), possono prevedere, in sede di disciplina del canone unico patrimoniale di cui all'art. 1, commi 816 e seguenti, della legge n. 160 del 2019, riduzioni o esenzioni, per specifici titolari di autorizzazioni o concessioni all'utilizzo del suolo pubblico, fermi restando l'interesse pubblico e gli altri principi generali che devono conformare le scelte discrezionali".

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Genova.

Il magistrato relatore

dott. Donato Centrone

Il presidente

dott.ssa Maria Teresa Polverino

Depositato in segreteria il 13/06/2024

Il funzionario preposto